

# 制度逻辑演化下人地矛盾的表征、 诱因与调适路径

——基于历次土地承包的现实考察

江晓华, 彭诗杰

(安徽农业大学人文社会科学学院, 安徽合肥230036)



**摘要** 基于“矛盾表征—阶段诱因—调适路径”三维分析框架,综合历史制度主义与政策过程理论,系统解构我国历次土地承包过程中人地矛盾演进的制度逻辑。研究发现,人地矛盾呈现土地空间结构错配、土地权能实践冲突与土地代际分配失衡三维嬗变特征。第一轮土地承包主要表现为生存保障导向下空间结构矛盾显化;第二轮土地承包主要表现为土地产权稳定诉求下权能矛盾凸显;第二轮土地延包主要表现为土地要素市场化改革下代际矛盾升级。据此,研究进一步阐释历次土地承包过程中人地矛盾的阶段性诱因。最后,针对历次土地承包过程中人地矛盾表征及诱因,提出土地“二轮延包”过程中化解人地矛盾的调适路径:其一,全域土地综合整治优化土地“二轮延包”中土地空间结构配置;其二,“三权分置”的权能重构缓解土地“二轮延包”中权能固化矛盾;其三,“基准年限+动态微调”的土地承包期体系缓解土地“二轮延包”中代际矛盾;其四,“智治”体系赋能土地“二轮延包”中权属溯源与纠纷调解。

**关键词** 人地矛盾;土地空间结构;土地权能实践;土地代际分配;二轮延包

**中图分类号**:D922.3;F323.211 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2025)06-0194-09

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2025.06.018

中国农村土地制度在破解“三农”问题中占据核心地位。在当前城乡二元结构加速转型的背景下,土地资源的稀缺性与人口流动性之间的矛盾愈发复杂。一方面,未来5年常住人口城镇化率预计提升至近70%,近3亿农民工“离土进城”,致使土地撂荒与权属虚置问题凸显;另一方面,农村常住人口人均耕地面积不足3亩,这使得土地承包制度在保障功能与财产属性之间艰难寻求平衡<sup>[1]</sup>。党的十九大提出“保持土地承包关系稳定并长久不变”,2025年中央一号文件明确“有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点工作指导意见”,成为深化农村土地制度改革的重要环节。然而,农村土地纠纷的不确定性折射出人地矛盾调适的制度困境<sup>[2]</sup>。现有研究表明,人地矛盾的积累具有显著的传递性特征。第一轮承包(1983—1997年)通过“按人分地”实现初始公平,但1997年第二轮承包确立“增人不增地、减人不减地”原则后,新生代农民的土地权益获取渠道被制度性阻断。高圣平等提出因承包方家庭人口增减所导致的人地矛盾突出,不能通过调整承包地解决<sup>[3]</sup>。胡凌啸等基于四省试点研究发现,延包政策虽禁止大规模调整,但试点村组普遍采取“收回消亡户土地”“机动地再分配”等小调整方式,折射出基层对人地矛盾的现实妥协<sup>[4]</sup>。综上,针对历次土地承包的人地矛盾,学术界围绕土地制度调适形成三大研究方向:第一,土地权益结构创新<sup>[5]</sup>。第二,非土地补偿机制<sup>[6]</sup>。第三,土地承包期弹性调整机制<sup>[7]</sup>。但是现阶段学界对以下两个问题的研究尚未明确,一是历次土地承包

收稿日期:2025-03-25

基金项目:安徽省高等学校科学研究项目(人文社会科学)重大项目“公私法联动视野下农村集体资产监管制度优化研究”(2024AH040311)。

过程中所出现的人地矛盾问题的内在联系以及土地承包关系稳定的制度逻辑;二是历次土地承包过程中所映射出的人地矛盾问题如何在土地“二轮延包”实施过程中予以规避和化解。

基于此,本文将以制度逻辑演化的视角,构建“矛盾表征—阶段诱因—调适路径”递进式分析框架,剖析前两次土地承包以及“二轮延包”过程中的人地矛盾演进规律,继而为土地“二轮延包”实施过程中化解人地矛盾提供实施路径。

## 一、制度逻辑演化下人地矛盾的内涵

人地矛盾作为中国农村土地制度演进的核心命题,其本质内涵随社会经济转型呈现三维度嬗变<sup>[8]</sup>。

### 1. 土地空间结构矛盾

在全域土地综合整治的背景下,我国农村地区面临着土地资源刚性约束与人口动态需求间的结构性失衡,即土地空间结构矛盾。土地空间结构矛盾不仅是中国人地矛盾的重要构成,也是制约农村发展的关键因素之一。

土地资源的自然属性决定了其总量存在刚性约束,而人口增长与城乡流动则产生了动态的需求弹性,二者的结构性失衡构成了空间供需矛盾的核心。改革开放以来,我国人口数量快速增加,1978—2022年人口数量由9.63亿增加到14.12亿<sup>[9]</sup>。而我国耕地面积稳定在19.29亿亩,人均耕地仅1.36亩,不足全球平均水平的40%。据相关预测,2025—2050年我国耕地面积呈逐渐减少趋势,受耕地比例稳定中略有下降的趋势影响,黄淮海区、长江中下游区、东南区、青藏区高标准农田占耕地比例均达90%以上,东北区、西北区、西南区则处于70%~90%之间<sup>[10]</sup>。与此同时,我国城镇化率从2010年的49.7%攀升至2024年的67.0%,近3亿农民工“离土进城”使得农村土地撂荒率高达13.2%。这种“总量刚性—需求弹性”的矛盾导致土地资源的空间供需矛盾在城乡与区域维度呈现出双重失衡态势,形成“城镇扩张挤占耕地”与“农村土地低效闲置”并存的悖论。

土地空间结构矛盾的两个重要因素在于:其一,自然与社会属性的双重约束。耕地资源的不可再生性决定了其供给刚性,而人口增长、产业转移与消费升级催生动态需求。这种供需缺口在长三角、珠三角等城市群表现尤为突出<sup>[11]</sup>。其二,城乡要素流动的结构性失衡,劳动力转移与土地流转的非同步性加剧矛盾。2021年末农村劳动力转移总量达2.93亿,但土地流转率仅为35.4%<sup>[12]</sup>。微观调研显示,每增加一块地块,农户耕地撂荒率就增加0.2%左右<sup>[13-14]</sup>。这种“人地分离”导致农村出现“空心化”与“土地荒”并存的困局。

### 2. 土地权能实践矛盾

土地权能实践矛盾是回应调适土地空间结构矛盾的需要,在保障基本生存需要的前提下,忽视土地权能建构所引起的现实矛盾。

马克思土地产权理论指出,土地产权是由终极所有权及衍生权能(占有、使用、收益、处分等)构成的“权利束”<sup>[15]</sup>。中国农村土地制度经历了从“两权分离”到“三权分置”的演变,承包权、经营权与所有权的分离加剧了权能结构的复杂性。在城乡土地“二元分割”制度下,国有土地与集体土地权能不对等,农村土地流转受限且收益分配失衡。除此之外,我国农村土地制度建立在“集体所有、家庭承包”的复合产权框架之上,“三权分置”改革形成的所有权、承包权与经营权三元权利结构,在实践中存在深层次矛盾。

首先,集体所有权虚置,主体模糊与权能弱化的双重困境。集体土地所有权作为农村土地权属关系的根基,其法律地位在《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》中虽得以确立,但主体虚置问题始终未能根本解决。现行法律将“农民集体”界定为抽象的权利主体,却未明确其法人地位与权能行使规则,导致集体土地处分权、监督权等核心权能在基层实践中异化为行政主导或村干部代行<sup>[16]</sup>。除此之外,这种“权利虚置”状态不仅削弱了集体在土地资源分配中的统筹能力,更使“三权分置”改革陷入“产权基础不牢”的实践困局。

其次,承包经营权的物权化受阻,法定物权与实然债权的制度悖论。承包经营权的物权化改造是“二轮延包”巩固农民权益的核心诉求,但其在现行法权体系中遭遇结构性阻滞。《中华人民共和国农村土地承包法》虽将承包经营权定性为用益物权,却未构建与之匹配的排他性权能保障机制。经营权流转实践中,承包权人仅保留“名义物权”,而实际支配权能通过债权契约让渡于经营权主体,形成“物权外壳包裹债权内核”的权利异化现象<sup>[17]</sup>。有关研究表明,超过60%的承包地流转合同采用短期、非标准化债权协议,致使承包权人的收益权、处分权面临司法救济缺失与市场估值失真双重风险。此制度悖论直接消解了“增人不增地、减人不减地”政策预期的稳定性,与“长久不变”的延包目标形成价值背离<sup>[18]</sup>。

最后,经营权流转受限,市场失灵与制度约束的叠加效应。经营权的市场化配置本为破解土地细碎化难题的关键路径,但其债权属性与流转制度缺陷共同导致要素流动受阻。法律层面,《中华人民共和国农村土地承包法》第三十八条严格限制经营权再流转,事实上导致经营权禁锢于“静态利用”范畴,抑制了新型经营主体的投资预期,形成“高流转规模、低配置效率”的悖论。川西山区等地的研究表明,经营权流转价格较理论估值折损率达30%~50%,反映出市场定价机制与风险分担制度的双重失灵<sup>[19]</sup>。这种低效流转格局不仅迟滞农业技术渗透率,更使“三权分置”的规模经济效应难以释放。

### 3. 土地代际不公矛盾

土地权能实践矛盾引起土地权属固化,土地权属固化进而放大土地代际不公平矛盾。土地权属固化是指农村土地承包关系长期固定化导致的集体成员权与土地资源配置效率之间的制度性冲突。其核心在于“增人不增地、减人不减地”政策下,承包权主体与集体经济组织成员资格的动态变化形成结构性张力<sup>[20]</sup>。一方面,承包权固化通过确权颁证强化了承包经营权的排他性,为土地流转市场奠定基础<sup>[21]</sup>;另一方面,固化的承包权剥夺了新增成员的土地权益,形成代际间权利失衡。这种矛盾本质上是稳定土地承包关系与保障成员平等权利之间的制度性摩擦,反映了产权稳定性与权利开放性的内在张力<sup>[22]</sup>。

从代际公平视角审视,初始承包关系确定后,新增人口因无法获得土地承包权而沦为“制度性失地群体”,而承包户内减员形成的“人减地存”现象则造成资源闲置。这种“代际锁定”效应导致年轻农民陷入“新入无地”与“经营受限”的双重困境,形成农业代际剥夺的累积性不平等。<sup>[23]</sup>更深远的影响在于,承包期限与人口周期的错位削弱了土地社会保障功能的代际传递能力——父代承包权无法有效转化为子代发展权,迫使农村新生代被动向非农领域转移。

现行制度框架虽通过“长久不变”政策强化承包经营权财产属性,却未能建立代际利益平衡机制。土地承包经营权30年至70年期限的设定虽延长了物权存续时间,却加剧了承包经营权代际继承的实践难题。这种制度悖论暴露出现行法权结构在代际正义维度上的缺陷,即虽强调土地作为当代生产资料的经济功能,却忽视其作为代际公共品的可持续性价值。

## 二、制度逻辑演化下历次土地承包中人地矛盾的表征

### 1. 第一轮土地承包:生存保障导向下空间结构矛盾显化

1978年,按中国政府确定的贫困标准统计,贫困人口为2.5亿人,占农村总人口的30.7%。这一时期人地矛盾集中表现为粮食短缺与土地低效利用的恶性循环。在此背景下,我国农村推行以家庭承包经营为基础的双层经营模式,通过“包产到户”“包干到户”等形式,从权益及实践双层路径重构农业生产关系,实现土地集体所有权与承包经营权的分离。政策层面,土地承包期限由初期的3~5年逐步延长,1984年“中央一号文件”明确规定耕地承包期统一调整为15年,并依据生产周期差异对经济作物及荒地实施差异化延长期限措施。此阶段改革的制度集中于土地初始产权配置的双重目标:一方面需通过使用权初始分配激发微观主体生产积极性,另一方面需维持土地公有属性以保障国家粮食安全与农业调控能力。这成为后续“三权分置”等深化改革的逻辑起点。此阶段土地承包



期内,生存保障导向下土地空间结构矛盾显化,主要表现为土地分配公平性与细碎化矛盾、土地短期绩效显现与长期矛盾累积。

土地分配公平性与细碎化矛盾。在土地使用权分配的公平性探索过程中,各地普遍采用按人口均分土地的方式,并综合考量土地肥力、灌溉条件等关键因素,对土地进行等级划分<sup>[24]</sup>。这种分配方式在一定程度上保障了每个农村家庭的基本生存权益,体现了“生存权优先”的伦理原则。尽管按人口均分土地并综合土地肥力分级,短期内显著提升粮食产量。但是,第三次农业普查数据显示,我国60%的耕地由2.3亿承包农户耕种,户均承包耕地7.5亩、5.72个地块,<sup>[25]</sup>形成“人均一亩三分、户均不足十块”的土地分散经营格局。除此之外,尽管政策禁止土地买卖,但“三年一小调、五年一大调”的频繁调整进一步加剧细碎化,导致耕地连片率下降。这种“公平优先”的分配逻辑,虽解决了吃饱饭问题,却牺牲了规模经济的形成,为后续矛盾埋下伏笔。

土地短期绩效显现与长期矛盾累积。第一轮土地承包制度在实施初期取得了显著的制度绩效。从1978—1984年间,粮食产量年均增长4.9%,反映了该制度对农业生产的强大推动作用<sup>[26]</sup>。承包期过短(初期3~5年)诱发短期行为,掠夺性耕作导致土壤有机质下降。同时,频繁的土地调整加剧了耕地细碎化程度,这种细碎化的土地格局形成了所谓的“反公地悲剧”。更为深远的影响在于,土地流转限于集体内部的规定抑制了要素市场化配置的范围,为后期人地矛盾的进一步积累埋下了隐患。

综上,第一轮承包的制度设计存在双重目标冲突:一方面需通过使用权分配激活微观效率,另一方面需维持土地公有属性以保障粮食安全。这种矛盾在政策执行中体现为“生存保障”与“资源优化”的张力。1984年,中央政策通过延长承包期至15年以稳定预期,不仅未能解决土地细碎化与调整成本问题,反而加剧形成“反公地悲剧”——土地过度分散导致资源配置效率持续下降,为第二轮承包的权属矛盾埋下伏笔。

## 2. 第二轮土地承包:土地产权稳定诉求下权能矛盾凸显

1992年,国家确立社会主义市场经济体制的建设目标,土地保障功能逐渐向财产功能转型。然而,第一轮承包末期出现的“分地焦虑”现象,严重影响农业投资激励。在此背景下,1993年启动的第二轮土地承包,将承包期延长至30年,并把“增人不增地、减人不减地”政策作为核心内容,目的在于稳定产权预期,进而缓解土地细碎化问题<sup>[27]</sup>。这一阶段,矛盾焦点转变为如何在人口自然变动的情况下,平衡承包关系稳定性与社会公平诉求,其中权属矛盾尤为凸显。

权属矛盾主要表现三个方面:其一,集体所有权主体模糊导致大部分村庄由村干部代行土地处分权,经营权流转中承包权人仅保留“名义物权”,承包权人权利事实上难以行使。其二,法律对经营权再流转的限制,抑制规模经营效益。相关政策试图通过“大稳定、小调整”机制平衡矛盾,但2003年《中华人民共和国农村土地承包法》允许特殊情形调整的规定在实际执行中效果不佳。其三,尽管2018年“三权分置”改革试图通过经营权流转缓解人地矛盾,但“大稳定、小调整”的弹性政策在基层遭遇制度刚性约束,即当土地调整触及农户既有权益时,农户基于产权稳定预期形成的抵制行为和对策行为,阻碍《中华人民共和国农村土地承包法》第二十八条规定的特殊情形调整机制顺畅实施。

综上,“权属矛盾”的制度张力,本质上反映出第二轮土地承包期间,土地作为生产要素市场化配置需求与集体成员权公平诉求之间的结构性冲突,凸显了产权稳定化改革中权属矛盾从显性利益争夺向制度隐性摩擦演变的深层特征。

## 3. 第二轮土地延包:土地要素市场化改革下代际矛盾升级

在土地要素市场化改革纵深推进的背景下,土地“二轮延包”政策与农村代际矛盾的交织,成为影响农村社会稳定的关键议题。政策以“增人不增地、减人不减地”为核心,旨在通过稳定承包权保障农民权益,但制度刚性导致土地权益的代际分配失衡。1997年承包关系固化后,新生代农民因无法自然获得承包经营权,与享有土地增值收益的老一代农民的代际矛盾升级。

2024年城镇人口占全国人口的比重为67.0%,乡村常住减少1222万人。这一人口结构性变迁推

动土地功能加速吸纳财产权益与要素配置的内涵。在第二轮承包到期节点,代际矛盾聚焦于“人减地存”导致土地资源代际占有失衡,新生代农民面临“无地可包”的制度性排斥。这种矛盾源于三重制度张力:其一,土地权益代际传递的“锁定效应”,以户为单位的承包权管理模式使年轻成员在土地流转、抵押中的议价权缺失;其二,土地价值认知的代际断裂,老一代农民将土地视为生存保障与身份象征,新生代农民则更关注其资产属性与增值潜力;其三,市场化改革红利分配不均,农村土地经营权放活等政策虽释放土地价值,但绝大部分收益由原承包户独占,新生代农民因缺乏初始承包权难以共享改革成果。除此之外,2003年全国推行农业税改革后,土地承包经营权物权化与金融赋能形成“法律确权—市场定价—金融转化”的价值链,进一步固化了代际权益失衡。

综上,土地治理规则未能适应农业税改革后的权利义务重构要求。当土地从“治理工具”转为“市场要素”,承包合同需要从“行政性分配”转向“市场化契约”,但基层治理仍依赖传统的“成员权平等”逻辑,未能匹配市场化逻辑,导致制度供给滞后于现实需求。

三、制度逻辑演化下历次土地承包中人地矛盾差异的诱因

制度逻辑的“生存保障—产权稳定—要素激活”三阶段跃迁,本质上是经济转型推力、路径依赖惯性、主体博弈张力与土地价值逻辑嬗变四维因素综合作用的结果。前述维度间并非简单的线性传导关系,而是通过复合作用机制催生差异化的矛盾表征。基于历史制度主义分析框架,从经济转型、路径依赖、主体博弈与历史逻辑嬗变四重维度,解构土地承包政策迭代的内在动力(表1)。

表 1 制度逻辑三阶段跃迁的四维驱动机制

制度阶段	经济转型推力	路径依赖惯性	主体博弈特征	历史逻辑嬗变	矛盾表征
生存保障	破除集体化低效	平均主义分配延续	农户—集体生存博弈	生存伦理主导	空间结构失衡 (土地细碎化等)
产权稳定	市场化配置需求	初始产权结构固化	稳权派—活权派分化	物权观念觉醒	权属虚置
要素激活	城乡融合要素流动	渐进改革成本累积	代际权益博弈升级	数字治理转型	代际失衡

1. 生存保障阶段:经济转型的初始动能效应

1978—1993年农业经济主导期内,经济转型的初始动能表现为破除集体化生产低效困局的需求。家庭联产承包责任制通过“交够国家、留足集体”的分配框架,重构了国家—集体—农户的三元利益格局。但集体化时期形成的平均主义路径依赖,使土地调整成为化解人地矛盾的唯一出口。微观层面的农户生存理性与宏观层面的粮食安全诉求形成双向强化:一方面,人口自然增长迅速的压力倒逼“三年一小调、五年一大调”的实践惯性;另一方面,土地细碎化程度随调整频次增加而加剧,耕地连片率下降。这种路径依赖导致三重制度悖论:生存保障功能实现以牺牲土地规模效益为代价;短期耕作行为导致土壤有机质下降;承包权虚置抑制了土地要素流动空间。历史逻辑中的生存伦理在此阶段占据主导,土地所具备的社会保障替代品属性,使效率优化目标让位于公平分配原则,为第一轮土地承包期出现生存保障导向下土地空间结构矛盾显化埋下制度伏笔。

2. 产权稳定阶段:市场化驱动下土地制度调适

1993—2017年社会主义市场经济体制确立后,土地功能向生产要素转型催生产权稳定诉求。经济转型的深化体现为:中国农业GDP占比从1980年的29.6%下降至2020年的7.7%,降幅达21.9个百分点<sup>[28]</sup>,超过2亿农村富余劳动力向非农领域转移。市场化驱动要求土地产权明晰化,2002年《中华人民共和国农村土地承包法》的颁布,标志着承包经营权物权属性的法律确认。但初始产权结构的路径依赖产生双重制约:其一,成员权平等观念导致“增人不增地”政策执行受阻;其二,经营权流转受限于法律刚性约束,《中华人民共和国农村土地承包法》第三十八条对再流转的限制使规模经营难以突破。主体博弈维度呈现新特征,农民分化为“稳权派”与“活权派”,形成稳定性偏好与流动性诉求的制度张力。除此之外,2006年农业税取消加速土地从“治理工具”向“财产权利”转型,但“人减

地存”现象使新生代农民陷入制度性失地困境。历史逻辑在此阶段表现为物权观念觉醒冲突,折射出第二轮土地承包过程中土地产权稳定诉求下土地权属问题的深层矛盾。

### 3. 要素激活阶段:新型产权结构下代际博弈

2018年以来的土地要素市场化改革阶段,城乡融合发展推动土地制度价值取向的根本转变。“三权分置”改革通过放活经营权释放土地要素活力,截至2018年底,土地流转面积已达5.39亿亩,占家庭承包耕地面积35%,这意味着全国已有超过1/3的耕地发生流转<sup>[29]</sup>。但工商资本下乡过程中大量“圈地”对农户粮食生产造成负向冲击,导致农地“非粮化”现象是客观存在的<sup>[30]</sup>。根据2021年8月公布的第三次全国国土调查数据,全国人均耕地面积仅1.36亩,不足美国人均耕地的五分之一,人地矛盾十分突出,即使国家出台耕地“占补平衡”制度,但全国耕地及人均耕地面积仍呈下降趋势<sup>[31]</sup>。土地制度的路径依赖惯性在此阶段显现为制度调整成本累积,使“长久不变”政策面临代际权益失衡挑战。主体博弈逐渐由代内冲突升级为代际冲突,土地经营权的金融赋能加剧了代际财富分配差距,形成“父代持地套现”与“子代无地创业”的权益断层。新型矛盾表现为土地要素配置效率提升与代际正义缺失的并存,倒逼土地“二轮延包”从产权稳定向权益平衡跃迁。

## 四、“二轮延包”中化解人地矛盾的调适路径

在城乡融合发展与乡村振兴战略叠加的治理语境下,土地“二轮延包”在实施过程中需通过系统性优化对人地矛盾进行动态调适。

### 1. 全域土地综合整治优化土地“二轮延包”中土地空间结构配置

全域土地综合整治是以国土空间规划为依据,在一定区域范围内,统筹推进农用地整治、建设用地整理和生态保护修复等,促进耕地保护和土地节约集约利用,助推乡村全面振兴、城乡融合发展等战略落地实施的一项空间治理活动。土地“二轮延包”在实施过程中需要在全域土地综合整治下解决土地空间结构配置矛盾,主要包括三个方面,其一,城市土地需求增长与供给约束;其二,农村土地闲置与低效利用;其三,农村土地细碎化问题。全域土地综合整治能够为土地“二轮延包”的实施提供空间载体与实施路径。通过构建“需求调控—空间再生—权益重构”的治理闭环,纾解人地关系紧张的结构矛盾,催生土地要素市场化配置的新型范式。

第一,需求调控。全域土地综合整治通过规划先行的动态调适机制,破解土地“二轮延包”中城乡土地供需的结构性矛盾。在需求侧,针对城市扩张与耕地保护的双重压力,需明确耕地保有量与建设用地指标的总量阈值,同时将碎片化集体用地证券化为可交易资产包,实现指标跨区域调剂与供需动态平衡。在供给侧,精准识别农村闲置宅基地、低效工业用地等存量资源,通过发展权转移机制将土地供给能力转化为产业升级与生态保护的实际动能<sup>[32]</sup>。这种土地“总量固定、流量激活”的治理逻辑,既守住粮食安全底线,又为新型城镇化释放弹性空间。

第二,空间再生。空间再生维度是指土地资源配置的系统性升级需突破既有产权格局,构建多维度空间整合机制。物理空间层面将零散耕地整合为适度规模的标准化生产单元,同步推进低效建设用地向产业园区转型。功能复合开发层面探索“农业生产—生态修复—文化体验”融合利用模式,推动整治区域由单一产出功能向综合价值空间转化。

第三,权益重构。基于产权制度改革深化,通过经营权流转市场建设打破集体经济组织间的交易壁垒,激活承包地调整的制度弹性,确保土地增值部分向原权利主体倾斜。这不仅重构了土地权益的实现路径,更通过要素市场化改革促进城乡资源双向流动,形成可持续的资源配置机制。

### 2. “三权分置”的权能重构缓解土地“二轮延包”中权能固化矛盾

“二轮延包”政策通过延长承包期限至三十年并强调“长久不变”,虽强化了农户对承包地的稳定预期,但也加剧了人地矛盾的制度性固化。具体表现为土地承包权与农户身份绑定导致无地少地农户权益失衡<sup>[33]</sup>;农地细碎化与经营权流转低效并存,抑制土地资源配置效率<sup>[34]</sup>;集体调整权能弱化使得人地关系动态调整机制失灵。在此背景下,“三权分置”改革通过所有权、承包权、经营权的权能重



构,为化解权属固化矛盾提供了制度突破口——既通过承包权的身份属性保障农民基本权益,又借助经营权的市场化流转实现土地资源配置的弹性化调整。

其一,农村土地调整事由的法定化重构。采用“列举+兜底”模式明确调整事由,重点纳入四类情形:自然灾害导致土地灭失、重大工程征收、整户消亡引发的承包权灭失、集体成员权失衡(无地农户比例超30%)。此举在维护承包权稳定的同时,为经营权流转受阻时纾解人地矛盾提供法律依据。例如,当自然灾害损毁土地时,经营权因物理灭失自动终止,但承包权仍可保留至承包期满,此时通过调整条款重新配置经营权,既能避免承包关系变更的震荡,又可恢复土地生产功能<sup>[35]</sup>。

其二,区域差异的适应性调适。国家立法可以授权省级政府结合人口变动率、耕地撂荒率、土地流转活跃度等多元指标,制定符合地方实际的调整标准,满足“三权分置”下经营权的市场化配置需求。同时,为保障农户的合法权益,避免基层自治权力失监导致土地调整决议的不合理性,增设“异议救济程序”。当农户对调整决议不服时,可依据法定程序向县级农业行政主管部门申请行政处理,县级农业行政主管部门应严格依照相关法律法规与政策,秉持程序正义与实体公正原则,对调整决议进行全面审查,确保土地调整的过程合法合规和结果公平公正,有效规避基层自治的异化风险。

### 3.“基准年限+动态微调”的弹性承包机制缓解土地“二轮延包”中代际矛盾

农村土地承包经营权“长久不变”在实践中需要准确把握其制度意涵,“长久不变”不等于“永久不变”不等于“法律上不能设置期限”<sup>[36]</sup>。基于此,土地承包经营权应随农村人口结构的变动进行动态调整。而现阶段“二轮延包”过程中产生代际矛盾的主要原因在于承包期限固化与人口动态变动的结构性冲突,具体表现为“人减地存”与“新人无地”的代际权益失衡以及土地低效利用并存。为破解这一困境,需构建“基准30年+动态微调”的弹性承包机制,以平衡土地承包关系稳定与土地利用公平。

“基准+动态微调”的弹性承包机制是指以30年为基准承包期,同时引入“动态微调”机制。弹性“动态微调”机制包括“调地”和“调利”两种形式,并且该机制是在符合《中华人民共和国农村集体经济组织法》及村集体经济组织成员利益的前提下,明确“整户消亡、人口结构变动”等法定调整事由,并授权省级政府制定差异化动态微调标准(如:人口变动率 $\geq 10\%$ 触发微调),确保“新人有地”。在土地充足的部分农村地区可采用“双向动态微调”机制,即采取“调地”加“调利”的方式;在部分“无地”或“少地”地区,可采用“单向动态微调机制”,即“调利不调地”的方式<sup>[37]</sup>。其目的在于减少集体经济组织成员权益的代际差异,实现“稳预期”与“保公平”的双重目标。

### 4.“智治”体系赋能土地“二轮延包”中权属溯源与纠纷调解

当前我国第二轮土地承包到期后再延长三十年面临土地空间结构配置矛盾、权能固化矛盾以及代际矛盾,要想解决上述矛盾,需要进行权属溯源及纠纷调解。基于此,需借助现代技术建立一套“智治”体系,为解决土地“二轮延包”中的人地矛盾提供权属溯源和纠纷调解新路径。

构建土地“二轮延包”的“智治”体系包含两个相互支撑的核心机制,其一是“权属溯源”机制。其二是“纠纷调解”机制。其中,“权属溯源”为解决矛盾纠纷提供证据支撑,“纠纷调解”为解决矛盾纠纷提供方法。具体而言包括以下两个方面。一方面,依托区块链不可篡改和可追溯的技术特性,构建覆盖土地承包全生命周期的数字化权属档案系统,实现从初始确权、经营权流转至延包登记的全流程溯源,为处理历史遗留问题提供可信数据基础。另一方面,建立智能化的纠纷调解系统,构建多主体协同的智能纠纷调解机制,通过智能匹配案例库、自动生成调解方案等功能,形成分级分类的争议化解机制。

构建土地“二轮延包”的“智治”体系的价值在于,既通过技术手段固化了“保持土地承包关系稳定”的政策要求,又为人地矛盾化解提供了数字化解决方案,实现了制度刚性与治理弹性的有机统一。通过“区块链技术”及“智能纠纷调解系统”,兼顾权属溯源效率和纠纷调解公平性的需求,为“二轮延包”政策的顺利实施提供重要的技术支撑和制度保障,对完善农村土地管理制度具有重要的实践价值。

## 五、结 语

以“矛盾表征—阶段诱因—调适路径”为分析框架,系统梳理了农村土地承包制度的演进规律与调适机制。揭示了人地矛盾在空间供需错配、权属结构冲突与代际制度失衡三个维度的动态转化规律。研究发现:第一,历次土地承包政策的迭代是制度对外部环境变迁的适应性调整;第二,技术赋能与制度协同虽可系统性化解矛盾,但需直面区域差异与成本约束。研究的贡献在于:其一,构建“矛盾表征—阶段诱因—调适路径”三维动态分析框架,揭示土地制度“渐进式韧性”的特征;其二,提出“弹性期限机制—权利分离改革—技术治理赋能”协同路径,为土地“二轮延包”提供兼具稳定性与灵活性的人地矛盾解决方案。

未来研究需进一步聚焦两大方向:一是量化政策实施成本、区块链确权的技术投入,为区域差异化试点提供依据;二是探索“土地—社保—金融”联动机制,破解承包权退出与代际权益衔接的难题。总之,“二轮延包”既是土地制度稳定性的延续,更是治理能力现代化的契机。唯有通过法律明确调整边界、技术工具降低执行成本、区域协同平衡发展权益,才能在土地“二轮延包”实施过程中实现“化解人地矛盾”与“提高土地使用效率”的双重目标。

## 参 考 文 献

- [1] 刘雅雯,肖长江,马晓冬,等.乡村人口减少对耕地利用转型的作用路径研究[J].地理科学进展,2024,43(6):1088-1101.
- [2] 曲颂,夏英,吕开宇,等.农村土地纠纷的现状、趋势与化解对策[J].农业经济,2016(4):99-101.
- [3] 高圣平,陈睿凝.稳定土地承包关系与“二轮延包”时的承包地调整[J].中国人民大学学报,2024,38(5):14-24.
- [4] 胡凌啸,曹丹丘,刘余.二轮延包下的土地调整问题:来自延包试点的启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(2):144-154.
- [5] 张红宇.中国农村改革的未来方向[J].农业经济问题,2020(2):107-114.
- [6] 任大鹏.乡村建设的保障制度构建[J].人民论坛·学术前沿,2022(15):69-77.
- [7] 凌小燕,孟存鸽.承包地“二轮延包”制度下的人地冲突及协调[J].科学发展,2023(11):62-70.
- [8] 刘守英.土地制度与中国发展[M].北京:中国人民大学出版社,2018.
- [9] 孔祥斌,陈文广,党昱譔.中国耕地保护现状、挑战与转型[J].湖南师范大学社会科学学报,2023,52(5):31-41.
- [10] 李俊,石晓丽,史文娇,等.未来30年中国耕地和高标准农田分布的省级预测[J].生态与农村环境学报,2024,40(4):461-468.
- [11] 樊杰,赵浩,郭锐.我国区域发展差距变化的新趋势与应对策略[J].经济地理,2022,42(1):1-11.
- [12] 贾晓佳,程名望.中国农村劳动力省际转移(1978-2021):数量估算与时空特征[J].中国农村经济,2024(6):72-93.
- [13] 庄健,罗必良.农地撂荒的成因及其治理策略——基于“劳动力转移—耕地禀赋—农地撂荒”的分析线索[J].经济与管理研究,2025,46(1):71-89.
- [14] 郑淋议,陈紫微.耕地细碎化对农户耕地撂荒的影响及其治理优化[J].地理研究,2024,43(1):200-213.
- [15] 洪名勇.论马克思的土地产权理论[J].经济学家,1998(1):28-33.
- [16] 徐尚昆,王璐,杨汝岱.地权稳定与农业生产[J].金融研究,2022(6):133-152.
- [17] 温世扬,吴昊.集体土地“三权分置”的法律意蕴与制度供给[J].华东政法大学学报,2017,20(3):74-82.
- [18] 林煜.农村土地二轮到期延包试点的实践成效、主要问题与完善建议[J].经济学家,2024(10):111-118.
- [19] 郑宏运,李谷成.土地流转如何影响农业资源配置效率:一个异质性分析[J].农业技术经济,2023(4):4-17.
- [20] 丁文.论土地承包权与土地承包经营权的分离[J].中国法学,2015(3):159-178.
- [21] 高海.论“三权分置”与集体土地所有权的坚持[J].中国农村观察,2019(3):39-51.
- [22] 余晓洋,刘帅,郭庆海.农村土地承包权何以固化——基于产权性质视角[J].农村经济,2020(2):23-30.
- [23] 刘灵辉.“消亡户”的认定及其承包地规范化处置研究[J].中州学刊,2023(11):41-49.
- [24] 陈菲菲,肖泽晟.我国农村土地权益分配上的利益冲突与平衡[J].江苏社会科学,2020(3):149-158.
- [25] 高圣平.论农业适度规模经营视野下的承包地细碎化治理[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2025,78(1):160-171.
- [26] 黄祖辉,傅琳琳,李海涛.我国农业供给侧结构调整:历史回顾、问题实质与改革重点[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(6):1-5,152.
- [27] 陈小知,米运生,杨天健,等.农户收入与信贷数量:倒“U”关系及其理论解释[J].农业技术经济,2021(6):4-17.
- [28] 黄季焜.加快农村经济转型,促进农民增收和实现共同富裕[J].农业经济问题,2022(7):4-15.
- [29] 高晓燕,赵宏倩.工商资本下乡“非粮化”现象的诱因及长效对策[J].经济问题,2021(3):92-99.



- [30] 江光辉,胡浩.工商资本下乡会导致农户农地利用“非粮化”吗?——来自CLDS的经验证据[J].财贸研究,2021,32(3):41-51.
- [31] 黄祖辉,李懿莹,毛晓红.我国耕地“非农化”“非粮化”的现状与对策[J].江淮论坛,2022(4):13-21.
- [32] 孙婧雯,陆玉麒.城乡融合导向的全域土地综合整治机制与优化路径[J].自然资源学报,2023,38(9):2201-2216.
- [33] 韩宁,张科.农村承包地第二轮到期延包的政策维度、法权映射与对策建议[J].农村经济,2023(10):22-30.
- [34] 赵祥云,赵晓峰.资本下乡真的能促进“三农”发展吗?[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,16(4):17-22.
- [35] 刘宗志,肖晗煜,周力.二轮延包下农户承包权益保障与农地经营效率提升:现实困境与创新举措——来自试点村庄的启示[J].农业经济问题,2024(11):48-61.
- [36] 李玲玲,李长健.对农村土地承包经营权具体期限设置的思考——基于“轮+期限”与“适当调整”法律适宜性的探讨[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(4):82-89.
- [37] 姜磊,洪名勇,钱龙.农村新一轮土地延包30年效率与公平的研究——来自Y省J区D村调利不调地的案例证据[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(2):188-196.

## The Representations, Causes, and Adjustment Paths of Human-Land Conflicts in the Evolution of Institutional Logic

——Evidence from Two Rounds of Land Contracting

JIANG Xiaohua, PENG Shijie

**Abstract** Based on the three-dimensional analytical framework of contradiction representation – phase-specific causes - adjustment path and integrating historical institutionalism and policy process theory, this study systematically deconstructs the institutional logic underlying the evolution of human-land contradictions during two rounds of land contracting in China. The research findings reveal that the human-land contradiction exhibits three-dimensional transformation characteristics: structural mismatch in land spatial distribution, conflicts in land rights realization, and imbalances in intergenerational land distribution. The first round of land contracting was mainly characterized by the spatial structural imbalance arising from a survival-oriented allocation logic. In the second round, the contradiction was dominated by conflicts over land-use rights stemming from demands for stable property rights. During the extension in the second round of land contract, the contradiction further intensified into intergenerational tensions driven by the market-oriented reforms of land factors. Consequently, the research further elucidates the phase-specific causes of human-land contradictions across different rounds of land contracting. Lastly, to address the representations and causes of human-land contradictions during the various rounds of land contracting, this study proposes adjustment paths for alleviating human-land contradictions in the ongoing “second-round extension” of land contracts: comprehensive land consolidation to optimize spatial configuration, reconstruction of land-use rights within the framework of the “separation of three rights” to alleviate entrenched property-right conflicts, a contracting period system combining a “baseline duration plus dynamic adjustments” to ease intergenerational tensions, and an intelligent governance system to enhance ownership traceability and dispute resolution.

**Key words** conflicts between people and land; land spatial structure; exercise of land rights; intergenerational land distribution; second-round land contract extension

(责任编辑:金会平)